

Capítulo I

Instituciones protectoras de derecho indígena en el virreinato

1.1 Ubicación en tiempo y espacio: un panorama general de la situación de la Nueva España en los siglos XVI, y XVII.

El virreinato es el periodo comprendido desde el establecimiento del gobierno español desde la caída de Tenochtitlán en 1521 hasta que se genera la guerra de Independencia en 1810. Según González Galván, el imperio romano, sistema jurídico dominante, concedió, nos ejemplifica este autor, el derecho, a los individuos de los pueblos sometidos, el acceder a la jurisdicción romana al otorgarles la categoría de ciudadanos. El gobierno castellano por su parte, otorgó un cúmulo importante de derechos a los pueblos vencidos en América: les reconoció la categoría de vasallos libres lo cual repercutió en enormes beneficios.¹ Es de gran importancia resaltar el hecho de que estamos hablando aquí de un gran lapso de tiempo y de una serie de conflictos, la mayoría de ellos trascendentales, generados por la subsistencia de, principalmente, dos culturas, dos mundos diametralmente distintos, los cuales tenían que adaptarse los unos a los otros. Obvio es, que resulta trascendental hablar del gobierno implantado por los españoles, pues sin la llegada de los mismos, la presente tesis carecería de sentido.

Durante los siglos XVI y XVII podemos distinguir una dualidad: la del orden. La organización social y política dio sitio a la "república de españoles" y la "república de los indios"; para una y otra se aplicaban las disposiciones que tanto desde la metrópoli

¹ GONZÁLEZ Galván, Jorge Alberto. *Panorama del derecho mexicano: derecho indígena*. McGraw-Hill/UNAM 1ª ed. México, 1997. p. 25.

como en los propios territorios americanos se dictaban. Esto es, el llamado derecho indiano quien, a su vez, se distingue de dos maneras: en sentido amplio era el aplicable en las Indias e incluía a indígenas, negros, europeos y mezclas; y, en sentido estricto, fue el expedido específicamente para estar en vigor sólo en las Indias. A su lado, existía el derecho indígena, producto consuetudinario del ámbito indio y válido únicamente para este elemento, aunque con ciertas restricciones. Desde mediados del XVI, las condiciones particulares del "Nuevo Mundo" requirieron de un estatuto jurídico distinto, por lo que nació el ya mencionado derecho indiano, impregnado de los preceptos jurídicos del castellano. Desde la metrópoli, se decretaría entonces que las disposiciones dictadas para los territorios americanos y por las autoridades indianas tendrían prioridad sobre el derecho de Castilla, con remisión a éste sólo cuando no se pudiese aplicar algún precepto por omisión en el indiano.²

Es importante mencionar que la Corona española, antes que eliminar el derecho indígena precortesiano buscó su incorporación al nuevo sistema jurídico implantado, aprobando y confirmando la vigencia de las costumbres que fueran compatibles con los intereses de la Corona y del cristianismo, como podemos comprobar en la *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias* de 1680, publicada en 1681. La costumbre indígena, por consiguiente, fue aceptada oficialmente como fuente del derecho indiano (norma que surge por la repetición de ciertos actos con el convencimiento que corresponde a un deber jurídico), al ser confirmada en 1530, 1542 y 1555. Así existieron y fueron elegidos por indígenas, jueces, regidores, alguaciles, escribanos y otros ministros de justicia, quienes podían administrar la justicia de acuerdo con sus costumbres y dirimir los pleitos de menor cuantía en sus pueblos. Los corregidores de indios, por ejemplo, fueron

² CRUZ Barney, Oscar. Historia del derecho en México. Ed. Oxford. México, 2002. pp. 25-26.

creados en la Nueva España y se rigieron por unos Capítulos, del 12 de julio de 1530, en los que se les encargaba vieran la forma de vivir de los indios en los pueblos bajo su gobierno y se guardasen los buenos usos y costumbres que no fueran contra la fe católica.³

En la época virreinal, los estratos sociales indígenas se componían de la aristocracia y los comunes o *macehuales*. La primera se integraba por la antigua aristocracia, es decir, caciques y principales; y por la nueva aristocracia, nacida del estrato inferior y representada por los gobernantes superiores y por los plutócratas. Los comunes, por su parte, incluían a labradores, comerciantes, y artesanos independientes económicamente así como a los dependientes económicamente, que eran los indios-laboríos y naboríos (criados).⁴

La Nueva España, como se le llamó al territorio que actualmente ocupa nuestra República Mexicana, al igual que los otros virreinos, tuvo un sistema general de instituciones políticas compuesto por un dispositivo central peninsular, representado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias y se añadiría la Casa de Contratación de Sevilla (todos con sede en España); otro dispositivo central americano, integrado por el virrey y las Audiencias de la Nueva España y de Nueva Galicia; un dispositivo provincial distrital, encabezado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores; y un dispositivo local, constituido por los cabildos y sus oficiales.⁵

El virrey era el gobernador del reino de la Nueva España; había un presidente-gobernador para Nueva Galicia, y gobernadores para Nueva Vizcaya, Nuevo León,

³ DOUGNAC. Rodríguez, Antonio. *Manual de historia del derecho indiano*. 2ª. Ed. McGraw Hill/UNAM. México, 1998. Op. Cit. pp. 187-188.

⁴ CRUZ. Op. Cit. p. 27.

⁵ Idem. p. 227.

Nuevo México y Yucatán. Por su parte, los corregidores y alcaldes mayores vivían en las cabeceras de su provincia observando lo referente a obras públicas, justicia local y tranquilidad, participaban además en el cobro de tributos. El mismo ejercía el poder por tres años y dependía del soberano prolongarlo o no en el cargo. Él era quien principalmente proclamaba las leyes y tenía la facultad de expedir reglamentos, ordenanzas, licencias, bandos, mercedes, decretos, etc.

Sin embargo, el funcionario conocido como virrey, no tenía tanto poder como normalmente se le atribuye. Había algunas instituciones como la Audiencia con sus oidores quienes hacían contrapeso al poder del mismo. De igual forma, analizaban el desempeño del virrey, los visitadores. Claro, estos dos, además de la Iglesia quien sobre todo en aquella época era de gran influencia y que hacía las veces de un contrincante tal vez más poderoso que los antes mencionados. Un ejemplo de lo anterior eran los corregidores quienes aunque carecían de facultad legislativa y ejercían la resolutoria subordinándose al propio virrey, el cual podía conocer de los casos correspondientes al corregimiento e incluso revisar sus resoluciones, en realidad dependían del Consejo de Indias y no del virrey.

Desde otra perspectiva, el poder ordenancista de los virreyes en la Nueva España fue muy importante, pues sus ordenanzas constituyeron la base principal de las disposiciones reales al ser ratificadas, y quizá formaron la mayor parte de la legislación virreinal si se compara con la que se originó en la metrópoli. Casi toda la reglamentación sobre asuntos del trabajo, minas, ganadería, tributo de los indios, etc., fue obra de los

virreyes, que por participación de la Audiencia se manifestó bajo la forma de Autos Acordados.⁶

Las Audiencias eran tribunales superiores de justicia y tribunales administrativos que actuaban colegiadamente. A falta del virrey fueron Gobernadoras, y las veces de presidente las hacía el decano u oidor más antiguo. Los oidores tenían determinada intervención gubernamental como consejo del virrey, dictaminaban asuntos que éste debía resolver y participaban en la función reglamentaria, redactando y dando ordenanzas o dictando resoluciones en Real Acuerdo, los Autos Acordados; informaban también sobre los malos tratos a los indios, acerca de cómo se guardaban las leyes respecto a éstos y remediaban los abusos castigando a los culpables. Por otro lado, y como ya se dijo, los oidores vigilaban al virrey y los fiscales velaban porque los pleitos fuesen expeditos y beneficiosos al patrimonio real. El gobierno provincial y distrital novohispano tenía como máximas autoridades a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. Los primeros tenían facultades jurisdiccionales; encabezaban la administración de justicia y dictaban reglamentos y resoluciones.⁷

En lo que corresponde al gobierno local, la corporación que administraba y regía los consejos de ciudades, villas u otros lugares se llamaba cabildo. De hecho, hubo diferencias entre los pueblos de españoles y los de indígenas. En los cabildos indígenas, por ejemplo, no se siguió la forma española, sino mecanismos diversos basados en las costumbres indígenas, para la elección de los alcaldes y regidores. En los cabildos españoles correspondía la justicia a los alcaldes ordinarios y el regimiento o administración a los regidores, todos, evidentemente, elegidos conforme a la norma

⁶ Idem. p. 242-245.

⁷ Idem. p. 251-257.

española. Resulta importante notar que había alcaldes mayores de provincias y corregidores en pueblos de indios; asimismo que a partir del siglo XVII la distinción entre ambos se desvanece, pues tendrán funciones e importancia idénticas aunque diferente denominación. En el siglo XVIII, los excesos de esos funcionarios serían causa fundamental para extinguir los cargos.⁸

Resta advertir que desde inicios del siglo XVI, se habían dictado innumerables leyes casuísticas y variables para satisfacer las necesidades del gobierno, como las propias de la vida económica y social. Esto provocó que se llegara a un desorden legislativo por la complejidad y número de leyes, ya difíciles de aplicar y conocer, lo cual, a su vez se tradujo en una amenazante situación de injusticias, arbitrariedades, corrupción, concretamente, en una enorme inseguridad jurídica. Por lo mismo, los gobernantes vieron la imperante necesidad de rescatar aquellas normas más importantes así como las más necesarias y ordenarlas.

A raíz de lo anterior y del interés de los Habsburgo por reunir las disposiciones legales hechas para América, se generó la publicación de una obra en España: la Recopilación de las leyes de los Reinos de Indias (1680), compendio de carácter oficial, que contuvo el derecho vigente de aquel momento y que rescataba casi por completo su formulación original. Más de un siglo llevó su proceso de creación y correspondió a Carlos II (El Hechizado), último rey de aquella dinastía, promulgarla. La Recopilación de las Leyes reunió las pragmáticas y cédulas reales, los autos acordados, las ordenanzas, así como cualquier otra fuente legal, con registros de quiénes las habían puesto en vigor y cuándo se originaron.⁹

⁸ Idem. p. 294-297.

⁹ Idem. p. 202-203.

1.2 Algunos antecedentes del Juzgado General de Indios

Fue a principios del siglo XVI, cuando los gobernantes se enfrentaron a la tarea de aceptar, y lidiar, de alguna forma, con las marcadas diferencias de las mismas dos culturas, estableciendo algunas instituciones especiales para los nativos quienes no habían podido adaptarse completamente al sistema legal español. Un antecedente importante lo constituye la Junta de Burgos convocada por Fernando el Católico en 1512 y que tuvo como resultado siete puntos o principios que debían adoptarse para el buen gobierno de las indias y que constituyeron la base para las Leyes de Burgos de 1512. Estos puntos son los que se transcriben a continuación:

- ✚ El rey debía de trabajar con diligencia para que los indios se convirtieran a la fe católica, enviando para tal efecto prelados y otros predicadores a Indias, como el Papa lo había mandado en su bula de donación.
- ✚ Puesto que los indios eran súbditos vasallos del rey y no siervos, se les podían imponer y pedir servicios propios de vasallos. Los indígenas no eran siervos por conquista o por infidelidad, ya que en ellos no era pecado, o por compra o nacimiento. De tal manera que los Reyes Católicos siempre les habían llamado libres.
- ✚ Se les debía pedir tributo personal a los indígenas, dado que éstos no tenían riquezas para tributar.
- ✚ Los indígenas debían ocuparse siempre en ejercicios corporales o espirituales, a fin de que no recayeran en la idolatría.

- ✚ Para evitar tal ociosidad, era lícito que el rey encomendara a los indígenas entre los españoles de buena conciencia y costumbres, para que éstos los ocuparan y les enseñaran la fe católica y las virtudes. Siempre debía cuidarse que esos encomenderos fueran personas calificadas para ello y no cualquiera.
- ✚ Los encomenderos estarían obligados a otorgar la manutención suficiente a los indígenas y a moderar las cargas de trabajo para que no desesperaran y aborrecieran la fe.
- ✚ El rey debía tasar el trabajo indígena y entregarles hacienda y casas, además de tratarlos como a hombres libres y no siervos.¹⁰

Otro intento por beneficiar a los indígenas fue la creación de un “procedimiento sumario, para los casos de los pobres desamparados; diligencias que llegaron a tener carácter de procesos abreviados”.¹¹ La primera prueba sustancial del uso de este procedimiento en los juicios civiles, aunque con más frecuencia entre indio y español que entre indio e indio, ocurrió en el decenio de 1530 en las vistas de peticiones de liberación de indios esclavos. Vasco de Quiroga fue delegado de la Audiencia en todos estos casos y fue entonces que convocó a cuatro de los viejos jueces aborígenes de mayor categoría, para que explicaran en cada caso cuál era la costumbre del país. En efecto, adelantado a su época, Quiroga empleó jueces aborígenes como asesores. Esta institución resultó ser tan útil y benéfica que la orden de aplicar procedimientos

¹⁰ Idem. pp. 120-121.

¹¹ LERÍN Valenzuela, Jorge. *Reflexiones en torno a la defensoría de oficio, elevada a Procuraduría del Ciudadano*. Procuraduría del Ciudadano. Puebla, 1997. p. 59.

sumarios en los pleitos civiles indios se repitió en las Nuevas Leyes y en una serie de ulteriores órdenes y estatutos.¹²

Para 1537 se adoptó otra medida tendiente a la protección jurídica de los naturales. Merced a una orden real, se estableció que todo indígena ignorante de la lengua castellana que fuera llamado ante un juez español podía hacerse acompañar de un amigo cristiano, para asegurar que traducción e informes fueran precisos. Esta orden se dio por quejas de extorsión y abuso de los intérpretes.¹³

Sin embargo, el intento más notable por implantar una jurisdicción especial para los asuntos indios, pero dentro de la organización normal de los cargos y bajo firme control real, ocurrió durante los gobiernos de los dos primeros virreyes (1535-1564). Su creación fue obra de Antonio de Mendoza (1535-1550). Mendoza se encontró en una posición especialmente favorable, pues como virrey era cabeza del gobierno real y él decidía si una cuestión era judicial o administrativa; es decir, si le sería presentada a él mismo como jefe del ejecutivo o se presentaría a la Audiencia o a algún tribunal inferior. Por estas razones se alentó a los indios a plantear todas sus quejas y disputas al virrey, el cual ordenaba una investigación sumaria, decidía dónde estaba el remedio y veía que pronto se llegara a una decisión y acatamiento.¹⁴ Las nobles intenciones de Mendoza se pueden ver reflejadas en su correspondencia con el rey, de la cual transcribo un fragmento encontrado en la obra de Woodrow Borah, *El Juzgado General de Indios*:

Los indios naturales de esta tierra son de calidad que muchas veces y por cosas muy livianas que les hacen, se vienen a quejar y las encarecen grandemente,

¹² BORAH, Woodrow. *El Juzgado General de Indios*. Ed. Porrúa. México, 1986. p. 68-69.

¹³ SALAZAR, Juan Pablo. *Gobierno en la Nueva España del Virrey Luis de Velasco, El Joven: (1590-1595) (1607-1611)* Quirón Ediciones. Valladolid, 1997. p. 141.

¹⁴ BORAH. Op. Cit. pp. 76-77.

y otros padecen muy graves cosas y callan. Ha de estar advertido V. S. que es necesario para livianas que sean las palabras entender lo que es y averiguarlo, porque de lo poco se saca mucho, y también que no crea lo contrario aunque mucho se encarezca, porque hallará ser como lo digo... Algunos dirán a V. S. que los indios son simples y humildes, que no reina malicia ni soberbia en ellos, y que no tienen codicia; otros al contrario que están muy ricos y que son vagabundos y que no quieren sembrar. No crea a los unos ni a los otros, sino trátese con ellos como con cualquiera otra nación sin hacer reglas especiales, teniendo respeto a los medios de los terceros, porque pocos hay en estas partes se muevan sin algún interés, ora sea de bienes temporales o espirituales, o pasión o ambición, ora sea vicio o virtud.¹⁵

Es así como se empiezan a dar los primeros casos. Algunos muy simples y otros más complicados y trascendentales. Enfocándonos al espacio que concierne a esta tesis, transcribo para ejemplificar los extractos que siguen:

5. 25 de octubre de 1543, ciudad de México. Pedro indio de Amatlán, dependiente de Chiautla (Puebla), solicita protección al virrey en su posesión y explotación de dos minas que ha descubierto. Unos españoles han intentado adueñarse de las minas, alegando que él es indio. El virrey expide una orden de amparo al alcalde mayor para las minas de Chiautla.¹⁶

¹⁵ Idem. pp. 78-79.

¹⁶ Idem. p. 81.

15. 21-22 de abril de 1543, Puebla. El virrey otorga a Jerónimo Ruiz de la Mota, encomendero de Mitlantonco (Oaxaca), que está planeando visitar su pueblo, los poderes de inspector y juez en todos los poblados a ocho leguas a la redonda de Mitlantonco, con vara especial de juez y un alguacil. Lleva poderes para resolver juicios y disputas entre los indios, castigar abusos cometidos contra los naturales, excesos de gobernadores, nobles y otros; y sentenciar a españoles que vivan con mujeres con las que no estén casados a cien latigazos y multa de cincuenta pesos. La comisión se expide porque el virrey está informado de que la zona está tan alejada de la ciudad de México que no les es posible a los indios venir a la ciudad de México a pedir remedio.¹⁷

Como resultado, la mayor parte de las quejas de los indios seguían la vía administrativa, en lugar de ir a los tribunales, y por ella iban a parar a gobernadores y virreyes. Dos formas de intervención administrativa cobraron especial importancia en los asuntos indios y demostraron considerable eficacia. Una, la versión actual del amparo, era una orden dada a los funcionarios indicados para que protegieran al peticionario en la posesión de tierras o el ejercicio de alguna función que temiera que le fuera injustamente disputada o prohibida. La segunda forma de intervención era una orden a un funcionario para que cumpliera con su deber. Por ejemplo, un indio que no lograba hacer oír sus quejas o demandas por los funcionarios locales podía pedir al virrey una orden de atenderlo en audiencia.¹⁸

¹⁷ Idem. p. 83.

¹⁸ Idem. p. 64.

Los procedimientos jurídicos españoles eran complicados, y representaban una reducción a la disputa no violenta de la pompa de un torneo. Por ejemplo, al prestar testimonio en un proceso, cada parte tenía derecho a presentar hasta treinta testigos, y además el juez podía convocar a otros. Si las preguntas del interrogatorio se consideraban diversas, cada bando podía presentar hasta treinta testigos por cada pregunta. La presentación de la demanda y la respuesta, la recabación de testimonios y contratestimonios, argumentos y contraargumentos de los abogados, y la decisión requerían meses y años.¹⁹

Una medida más efectiva se adoptó en 1550, gobernando la Nueva España, Luis de Velasco, el padre, cuando por orden de la Corona, la Audiencia de México designó un Procurador General de Indios como representante ante ella de todas las peticiones de los nativos de liberación de la esclavitud. Su nombramiento se proclamaría por el Virreinato de manera que los naturales se enterasen de la existencia de este funcionario y se valieran de su ayuda. Con esta medida, los indios tuvieron por primera vez asesoramiento jurídico especial, pagado, que serviría a sus intereses en forma gratuita. Por desgracia, la designación fue temporal y limitada al propósito de liberar a los indígenas esclavizados, y fue retirado al lograrse este objetivo.²⁰

Tiempo después, la Real Legislación de Castilla extendió su protección a los asuntos de “pobres y desvalidos” determinándose que “los juristas y funcionarios públicos los debían servir a precios mínimos o en forma totalmente gratuita”. Esto dio lugar a que se creara en el nuevo mundo “el Abogado del pobre” que bien podía ser Estatal o Municipal, haciéndose cargo de representar gratuitamente a los miserables. Se

¹⁹ Idem. p. 67.

²⁰ SALAZAR. Op. Cit. P. 141.

designó el día sábado para tratar de remediar los casos de muchas personas carentes de recursos económicos para defenderse. Así es como se crea, por primera vez, un Jurista asalariado, al servicio de menesterosos a los que servía gratuitamente.²¹

En 1551, la Corona solicitó a la Audiencia, de que la enterase sobre qué tan conveniente resultaría nombrar un defensor general asalariado, que presentara y defendiera los casos de indígenas ante la Real Audiencia, designándose para tal efecto a Fray Juan de Zumárraga, bienhechor de los indios, y éste a su vez, rodeado de un grupo de subordinados, que desempeñaban el papel de árbitros de aborígenes, en los casos de asuntos de orden civil o criminal.²² El defensor de los naturales entre 1529 y 1554, de hecho, fue un puesto ocupado por los obispos. Posteriormente se decidió darlo a seculares. En 1554, la función del defensor de indios, fue aprobada, pero encomendada al Fiscal de la Audiencia que sólo actuaría en nombre de los naturales que calificaran como indigentes en casos ante la Audiencia. Si el caso se relacionaba con la Tesorería, de manera que el Fiscal, en cumplimiento de otra de sus funciones, tuviese que representar a la Corona, la Audiencia tendría que designar un defensor especial para el indígena.²³ Este mismo era designado por el virrey o presidente entre “personas de edad competente y ejerzan sus oficios con la cristiandad, limpieza y puntualidad que son obligados, pues han de amparar y defender a las indios”.²⁴

De todos los componentes del sistema legal español, el protector, quizás, es el que mejor representa el compromiso español de sostener los derechos de los indios. Su tarea era la de “ayudar y defender” a los “nativos americanos” y de hecho, eso fue lo que

²¹ LERÍN VALENZUELA. Op. Cit. p. 59.

²² Idem. p. 60.

²³ SALAZAR. Op. Cit. P. 142.

²⁴ DOUGNAC. Op. Cit. pp. 229-231.

hizo, con distintos grados de éxito, durante el reinado español. La oficina del protector de indios representa, tal vez, la más alta expresión del idealismo español en el tratamiento de nativos del Nuevo Mundo.²⁵

No tenía autoridad sobre ellos, sin embargo, y, especialmente después del siglo XVI, normalmente actuaba bajo petición de los nativos. Ninguno de las otras dos potencias coloniales, Inglaterra o Francia, tenían un oficial comparable. Bajo estos regímenes, los indios tenían poco o nulo acceso al respectivo sistema legal. Más aún, cuando los indios sí aparecían en las cortes inglesas o francesas, normalmente lo hacían como participantes pasivos y no como litigantes.²⁶

El primer nombramiento oficial para la oficina del protector de indios fue el campeón de los nativos durante una larga serie de debates del siglo dieciséis, el fraile dominicano Bartolomé de las Casas. Las Casas llegó al Caribe en 1502 y, una década más tarde, recibió una parte de una encomienda en la isla de Cuba. Después de presenciar los efectos destructivos de la mencionada institución, renunció a su título de encomendero y comenzó una cruzada vitalicia contra la misma y en defensa de los indios²⁷ Bajo la influencia de Las Casas, el Consejo recomendó, entre otras cosas, la

²⁵ CUTTER. *The protector de indios in colonial New Mexico*. University of New Mexico Press. 1a. Ed. Albuquerque, 1986. p. 2.

“Of all the components of the Spanish legal system, the protector perhaps best embodies Spain’s commitment to uphold Indian rights. His duty was to “aid and defend” the American natives and he did so, with varying degrees of success, through out the course of Spanish rule. The office of protector de indios represents perhaps the highest expression of Spanish idealism in the treatment of natives of the New World.”

²⁶ Idem. pp. 3-4.

“He had no authority over them, however, and, especially alter the sixteenth century, usually acted only upon request of the natives... Neither of the other two major contemporary colonial powers, England or France, had a comparable oficial. Under those regimes Indians had little or no acces to the respective colonial legal machinery. Moreover when Indians did appear in English or French courts, they usually did so as passive participants, rather than initiators of litigation.”

²⁷ Idem. p. 9.

“The first official appointee to the office of protector de indios was the champion of the natives during a long series of sixteenth-century debates, the Dominican Fray Bartolomé de Las Casas. Las Casas arrived in the Caribbean in 1502 and a decade later received a share of an encomienda on the island of Cuba. Ater

supresión de todas las encomiendas, la separación de las ciudades españolas de las de los nativos, libertad para todos los indios, y la administración por parte del clero del virreinato.²⁸

En México, el Arzobispo Juan de Zumárraga, interpretó los poderes del protectorado de manera amplia y pronto se encontró a sí mismo en conflicto con los miembros de la Audiencia de la Nueva España. En un nivel, Zumárraga, buscó eliminar la explotación ilegal de nativos por los oficiales de la audiencia, sin embargo, surgió una batalla más importante alrededor de cuestiones de autoridad y jurisdicción al regular las relaciones entre españoles e indios.²⁹

El papel de Las Casas como protector había sido el de un consejero de asuntos indios, una “conciencia” de la Corona. Zumárraga creía que la oficina representaba el poder para reforzar legislación protectora. Temiendo un rival, los oidores (jueces) de la Audiencia, al principio se rehusaron a reconocer el nombramiento de Zumárraga bajo el pretexto de que el prelado se había embarcado para América antes de que su comisión como arzobispo hubiera sido confirmada. Entonces procedieron a obstaculizar sus acciones para con los indígenas.³⁰

witnessing the destructive effects of that institution, however, he renounced his title as encomendero and began a lifelong crusade against the encomienda and in defense of the Indians.”

²⁸ Idem. p. 10.

“Under the influence of Las Casas, the council recommended, among other things, the supresión of all encomiendas, separation of Spanish towns from native towns, freedom for the Indians, and clerical administration of the colony.”

²⁹ Idem. p. 11.

“In Mexico, Archbishop Juan de Zumárraga interpreted the powers of protectorship quite broadly, and he soon found himself in conflict with the members of the Audiencia of New Spain. At one level, Zumárraga sought to curb illegal exploitation of the natives by audiencia officials, but a more important struggle revolved around questions of authority and jurisdiction in regulating Spanish-Indian relations.”

³⁰ Idem. p. 12.

“Las Casas’ role as protector had been that of an adviser on Indian affairs, a “conscience” of the crown. Zumárraga believed that the office carried with it the power to enforce protective legislation. Fearing a rival, the oidores (judges) of the Audiencia at first refused to recognize Zumárraga’s appointment on the pretext that

Tiempo antes, en una cédula real, fechada del 2 de agosto de 1530, se clarificaba, de cierta forma, el rol del protector de indios. La misma estipulaba que el protector mandaría representantes a las áreas bajo jurisdicción eclesiástica con el fin de velar por el bien de los nativos, pero que estos oficiales debían tener previa aprobación de la Audiencia. Además, el protector, o sus representantes, podían conducir investigaciones sobre los malos tratos de españoles para con los indios. No obstante, tenían que enviar la información al presidente y oidores de la Audiencia para su deliberación. Finalmente, el protector, y aquellos que actuaban en nombre suyo, podían ir a cualquier parte de provincia para recabar información concerniente a la falta de conducta adecuada de cualquier español para con los indios. Aún, la conducta de oficiales reales, como fueron los corregidores y alguaciles, podía ser sujeta a investigación. Sin embargo, enfatizaba la cédula, “no es nuestra intención o propósito, que los protectores tengan superioridad alguna sobre los mencionados magistrados.”³¹

Lo que en el fondo había en la disputa entre las dos jerarquías puede colegirse por una real orden del 28 de junio de 1568, en la que se enumeraban las categorías de asuntos indios en que ambas exigían el derecho de preparar documentos y despachar asuntos:

the prelate had set sail for America before his commission as archbishop had been confirmed. They then proceeded to hinder his actions on behalf of the Indians.”

³¹ Idem. p. 12-13.

“A royal cédula, dated 2 August 1530, further clarified the role of protector de indios. The decree stipulated that the protector could send representatives to areas within his ecclesiastical jurisdiction to look after the well-being of natives, but that these officials had to have the audiencia’s prior approval. Second, the protector, or his representatives, could conduct investigations into Spanish mistreatment of Indians, but must send information to the president and oidores of the audiencia for deliberation... Finally, the protector, and those acting in his name, could go to any part of the province to gain information concerning the misconduct of any Spaniard toward Indians. Even the conduct of royal officials, such as corregidores and alguaciles, might come under investigation. But, emphasized the cédula, “it is not our intention or purpose that the protectors have any superiority over said magistrates.”

1) órdenes de dejar en libertad a los indios encarcelados por los jueces locales por delitos menores;

2) órdenes a los jueces locales de acelerar los casos que estaban difiriendo por favoritismo o mala voluntad;

3) quejas y procesos contra caciques y principales por exigir derramas y servicios personales yendo contra la ley;

4) apelaciones contra decisiones tomadas por corregidores en disputas de pueblos por límites y aguas;

5) quejas y juicios contra cobradores de tributos reales por cobrar más de lo justificado, y;

6) protestas contra concesiones de tierras para labranza o pastoreo por causa de perjuicios a terceras partes.

Estas categorías cubren el grueso de los asuntos indios que habían sido despachados por el virrey según la jurisdicción unificada de Mendoza.³²

En virtud de la Real Cédula del 20 de Noviembre de 1573, los jueces ordinarios de las ciudades españolas tenían jurisdicción en primera instancia en los pequeños juicios civiles de los indios contra españoles. Esta orden real contravenía el espíritu de las normas dictadas por la Corona española para la defensa jurídica del indígena. Más tarde, Real Cédula de 8 de Febrero de 1575 ordenaba –en todos los Virreinos hispanicos de América- que todos los Fiscales de las Audiencias actuarían como

³² BORAH. Op. Cit. p. 87.

abogados de los indios, tanto en asuntos de índole civil como criminal.³³ No obstante, esta novedosa función encomendada al Fiscal de dar protección jurídica gratuita, no se cumplía, pues este funcionario estaba cargado de trabajo, lo que ocasionaba que los indios acudiesen a profesionales que en la mayoría de los casos abusaban de ellos.³⁴

El pleitismo indígena que descubrió Velasco, continuaba en su mismo nivel. Los juicios y procedimientos administrativos eran pagados con las exacciones que se hacían a los campesinos indios. De ellas se enriquecieron solicitadores mestizos, profesionales españoles y principales indios; los modestos fondos de los indios se agotaron y las comunidades se vieron al borde de la quiebra.³⁵

Por las razones antes mencionadas y otras más, en la carta que envió a Felipe II, el 5 de Junio de 1590, Velasco hizo ver al Rey la necesidad de lo conveniente que sería poner un Defensor General de Indios asalariado en lugar del Fiscal de la Real Audiencia que realizaba esta función gratuita, pero que en razón de su cargo se encontraba muy atareado y prestaba escasa o nula atención al auxilio que le requerían los indígenas.³⁶

También Velasco II, en su correspondencia dirigida a Felipe II, aparte de proponer el nombramiento de un Defensor de indios asalariado, pedía al monarca que todos los juicios en primera instancia entre naturales y españoles fuesen dados a la jurisdicción del Virrey. En razón de lo anterior, le concedió lo siguiente: los pleitos españoles contra indios se turnarían al Virrey, pero los indígenas seguirían demandando a los españoles en los tribunales ordinarios. Las peticiones realizadas por Velasco —en materia judicial sobre indígenas— fueron en su mayoría aceptadas por la Corona quien,

³³ SALAZAR. Op. Cit. Pp. 141-142.

³⁴ Idem. P. 142.

³⁵ BORAH. Op. Cit. p. 99.

³⁶ SALAZAR. Op. Cit. P. 142.

por medio de una Real Cédula y una carta de Felipe II fechadas el 9 de Abril de 1591 y dirigidas ambas al Virrey, constituyen el fundamento jurídico del Juzgado General de Indios en la Nueva España.³⁷

1.3 Instalación y funcionamiento del Juzgado General de Indios

Luis de Velasco II procedió rápidamente con la organización del nuevo tribunal. Consultas e investigaciones debieron de ocupar buena parte de su tiempo durante los tres meses siguientes. El Juzgado General de Indios surgió como unidad integral del gobierno en 1592 y estuvo situado en la capital del virreinato. De acuerdo a las cédulas reales, tenía jurisdicción alterna aunque no exclusiva en primera instancia en los pleitos entre indígenas o entre éstos y los españoles.

Él mismo decidió nombrar, para empezar, a dos agentes para asuntos indios: un procurador general de indios, que serviría de abogado y defensor, y un asesor que serviría de consejero en las vistas judiciales. Ambos nombramientos serían adicionales; es decir, irían a personas que ya ocuparan cargos y estuvieran dispuestas a desempeñar las nuevas funciones por un salario adicional. De los dos nombramientos, el de asesor era, por mucho, el más importante, ya que sin el consejo de un letrado, los virreyes, que solían ser gente de capa y espada y no gente de toga, no podrían desempeñarse como jueces. En la práctica, el asesor era el juez, y el virrey se limitaba a firmar los hallazgos y las decisiones preparadas por él. El Juzgado General de Indios nació como tribunal

³⁷ Idem. p. 142-143.

activo con el nombramiento del asesor. Velasco eligió como asesor al doctor Luis de Villanueva Zapata, juez de la Audiencia desde 1560.³⁸

La ordenanza fue anunciada en la ciudad de México por el pregonero el 2 de marzo de 1592. Para asegurarse de que se había enterado a los indios y a los funcionarios por todo el reino, Velasco mandó imprimir la ordenanza en pliegos que distribuyó a corregidores, alcaldes mayores y jueces españoles. La misma, se proclamaría en los poblados indios, en las lenguas aborígenes.³⁹

En febrero de 1592, el Juzgado General de Indios celebró su primera sesión. En pocas semanas, Velasco pudo organizar un funcionamiento regular. Las horas habituales de las audiencias del virrey para los asuntos indios, lunes y miércoles por la mañana y viernes por la tarde, se asignaron al juzgado. A las sesiones asistía el asesor, el procurador general de indios, secretarios para asuntos judiciales y administrativos, y notarios de las dos ramas. Las peticiones indias de que el ejecutivo hiciera justicia y las quejas en juicios dentro de los límites reales eran llevadas al virrey, o por los indios en persona o por los funcionarios encargados, y se les despachaba en vista sumaria. Terminaban en una orden de ayuda o en una orden al funcionaria delegado para investigación e informe, de modo que el virrey pudiese tomar la decisión apropiada. Las transacciones y registros escritos eran mínimos, ya que la petición o queja se presentaba en un folio y la orden del virrey se escribía en el mismo folio. El único defecto, según el sucesor de Velasco, era que el folio se devolvía al peticionario indio para su uso o para

³⁸ BORAH. Op. Cit. p. 107.

³⁹ Idem. p.108.

su presentación al funcionario español si había orden de investigación, sin ser copiado para un registro central.⁴⁰

A pesar de las buenas intenciones de Velasco, una institución no puede ser tan noble sin fondos que cooperen a su subsistencia. Fue entonces que se empezó a buscar la manera de recaudar fondos para sustento del mismo Juzgado. En respuesta a esta necesidad, Velasco propuso que la Real Hacienda asignara un medio real de la contribución comunitaria de cada tributario completo, y la mitad de la de los medios tributarios a cubrir los costos del sistema de agentes indios.

Cada tributario indio, definido como varón adulto casado, pagaba un peso de plata y una fanega de maíz anuales, más un recién añadido medio peso de servicio adicional para la Corona en dificultades financieras, o cantidades equivalentes en mercancías. Además, cada tributario completo pagaba, por regla general, dos reales anuales para gastos de la comunidad. Los medios tributarios, o sea viudas, viudos y adultos solteros, pagaban la mitad de estas tasas. Es así como el 13 de abril de 1595, el cobro se confirmó en una orden general a los gobernadores españoles de provincias y pueblos para asegurarse de que el medio real se cobrara y se enviara a la ciudad de México.⁴¹

Es gracias a esto que el Juzgado General de Indios salió de los primeros cuatro años de negociación, organización y disputas, inmensamente fortalecido. El mismo tenía una adecuada fuente de ingresos en el medio real. Lo anterior además de un cuerpo

⁴⁰ Idem. p. 111.

⁴¹ Idem. p. 115.

pagado de funcionarias que habían de tratar sin honorarios las peticiones y los casos indios.⁴²

Tiempo después, a la llegada del Virrey de Monterrey, éste se enfrentó a una gran oposición al nuevo sistema jurídico para los indios. Miembros de la Audiencia, frailes influyentes y otros notables pedían su abolición. En ese periodo, se procedió a dar mayor orden a las operaciones del Juzgado y el trato de los asuntos indios por el Virrey. Es dentro de este marco que el 15 de enero de 1597 emitió Monterrey una ordenanza que liberaba a los indios de la necesidad de obtener muchas formas de licencia.⁴³

Más tarde, durante la etapa final de su gobierno, el Virrey de Montesclaros informó a España buen número de veces que el Juzgado General de Indios estaba funcionando bien. Aparte de ello, casi no lo mencionó. Estando a punto de entregar el cargo a su sucesor en julio de 1607, preparó la obligatoria relación de mando, pero en ella no incluyó ninguna referencia al Juzgado. Ya entonces sus operaciones eran tan rutinarias y los agentes de los indios estaban tan bien organizados que su sucesor no necesitaba ninguna instrucción especial.⁴⁴

Según las reales cédulas que establecieron el Juzgado y definieron su competencia, éste tenía jurisdicción alterna pero no exclusiva en primera instancia en los pleitos de indios entre sí y en los de españoles contra indios. Las quejas de indios contra españoles, principal cuerpo de demandas en busca de indemnización, fueron explícitamente apartadas de las competencias del Juzgado, pero de acuerdo con la práctica virreinal mexicana desde el tiempo de Antonio de Mendoza, podían ser

⁴² Idem. p. 119.

⁴³ Idem. p. 121.

⁴⁴ Idem. p. 129.

atendidas por el Virrey, como peticiones de remedio administrativo. El Juzgado tenía además, jurisdicción alterna pero no exclusiva en los casos criminales contra indios.⁴⁵

El primer cuadro de organización para los agentes indios, instituido por Luis de Velasco II y el conde de Monterrey, ya era bastante elaborado, pues los dos virreyes trataron de ver que se cumpliera con las funciones necesarias y de aplacar los intereses burocráticos mediante una participación en el medio real. Cierta aumento se efectuó en los años siguientes, probablemente durante la gestión del marqués de Guadalcázar (1612-1621), cuyo genio al pensar en el disfrazar un saqueo organizado y hacer que a la gente de bien le agradeciera, no ha sido apreciado, en su total éxito, por escritores posteriores. Ya en la época de la inspección general de Juan de Palafox en el decenio de 1640, el cuadro de organización tenía la forma general que había de conservar, con cambios relativamente menores, hasta el fin del régimen español.⁴⁶

De los distintos tipos de conflictos, definidos más específicamente, y ejemplificados, la mayoría en el libro del Juzgado General de Indios, de Woodrow Borah, encontramos los siguientes:

1.- Derechos de tierra y propiedad: disputas en general, fundo legal, licencias para la venta o el arrendamiento de tierras indias, oposición a cesiones de tierras, cacicazgo y herencia, cesiones, privilegios especiales y el ya mencionado amparo;

2.- Malos tratos y exacciones por no indios: Gobernadores españoles de provincia, sus subordinados y otros funcionarios españoles, el clero, los particulares españoles y otros no indios;

⁴⁵ Idem. p. 131.

⁴⁶ Idem. p. 237.

3.- Asentamiento de no indios en pueblos indios, daños a las cosechas de los indios, disputas laborales y deudas;

4.- Conflictos de indio contra indio, caciques y concejales indios, indios revoltosos, elecciones disputadas, relaciones internas de los pueblos y cuestiones de dependencia, el ordenamiento apropiado de los pueblos, las concesiones de pulque y otros impuestos, licencias y exenciones;

5.- Casos criminales, y;

6.- Supervisión de los barrios indios y las parcialidades de la capital.

Como es de suponerse, los casos diferían en complejidad y, por tanto, en el número de trámites requeridos. Asimismo, diferencias de procedimiento distinguían los casos judiciales de los verdaderamente administrativos, aun si la diferencia no seguía la distinción ficticia que extendió la jurisdicción del Juzgado General de Indios a esferas antes prohibidas. No obstante, y hablando más concretamente, todos los trámites pueden dividirse en cuatro grandes categorías: 1) La formulación y presentación de la petición o queja; 2) La vista, ya fuese siguiendo procedimientos judiciales o administrativos; 3) la decisión y, 4) el cumplimiento de la decisión.

La decisión final o sentencia definitiva, que es la que más nos interesa, ya fuese que los procedimientos hubiesen seguido una pauta judicial o administrativa, o alguna mezcla de las dos, se emitía después de una revisión minuciosa del expediente. La decisión podía constituir una clara victoria para una parte u otra, pero la más de las veces no era así. Lo anterior es porque el Juzgado tenía interés en calmar las pasiones, evitar nuevos litigios costosos y mantener a los indios en su papel adecuado de producción, cuidado de sus familias, apoyo a la Iglesia y pago del tributo real. Por tanto, sus

esfuerzos y los de sus agentes y emisarios en el campo iban dirigidos, antes bien, a lograr acuerdos (conciertos) que pudiesen dar satisfacción suficiente a todos, con una oportunidad razonable de durar.⁴⁷

Todos los observadores que vivieron en los años en que existió el Juzgado convinieron en que la mayor proporción de casos y quejas eran por tierras, en forma de disputas de propiedad. Igualmente trataban cuestiones de concesiones, solicitudes de amparo (escritos que concedían protección gubernamental en la posesión), ventas y alquileres, o división entre herederos.⁴⁸ Sin embargo, citaremos algunos ejemplos de los casos que se dieron, y sobre todo, que se suscitaron en lo que ahora es el Estado de Puebla.

En materia de amparo destacan los siguientes dos asuntos:

33) 7 de junio de 1616, ciudad de México. El pueblo de Chiautla presenta pruebas de que el Lic. Diego Landeras y Velasco, como visitador general de la Nueva España, ordenó que el pueblo fuera protegido en su goce del agua del arroyo de Salepango, y estipuló castigos contra Cristóbal Osorio y otras personas que trataron de apoderarse del agua, pero los propietarios de las haciendas afectadas turnaron sus reclamaciones del agua a otros, que se niegan a permitir a los indios usar el agua, ni aun para regar el huerto del convento. El pueblo pide protección para tener acceso al agua, y solicita que se envíe un inspector para fijar los límites de sus tierras, de acuerdo con los títulos y cesiones de los indios. Por consejo del asesor, el virrey ordena al juez de Tezcoco obligar a todos a respetar

⁴⁷ Idem. pp. 253-254.

⁴⁸ Idem. p. 137.

la decisión sobre derechos de agua emitida por el Lic. Diego Landeras y Velasco, en su carácter de visitador. El pueblo deberá ser protegido pacíficamente, y si hay alguna queja, se deberá presentar al virrey en el Juzgado general de Indios. Si aún no se ha nombrado ningún juez para fijar los límites de las tierras indias, Alonso Sánchez Redondo queda comisionado para hacerlo según las ordenanzas y tomando en consideración los títulos. Todos los vecinos residentes, y personas de interés serán atados durante los trámites. Si ya se ha nombrado a un juez o se ha atendido a un juicio al respecto, se deberá llevar con prontitud a su conclusión, dando a los indios la debida oportunidad de presentar sus reclamaciones.⁴⁹

40) 22 de marzo de 1630, ciudad de México. En nombre de Antonio Marrero, viudo de Angelina Sánchez, cacica y principal de Tehuacan, una petición informa que ella heredó tierras y derechos de aguas cedidas a sus padres, y que han pasado a Marrero. Unos españoles han tratado de inmiscuirse. El virrey, por consejo de su asesor, ordena expedir una orden de amparo al alcalde mayor de Tehuacan para garantizar que Marrero goce plena y pacíficamente de su posesión.⁵⁰

Mucho menores en número que los litigios y las reclamaciones por propiedades y las quejas contra los gobernantes locales españoles, los reclamos contra el clero constituyen, sin embargo, una parte muy importante de los asuntos del Juzgado General de Indios. Mientras que una persona nombrada por el rey o por el virrey para ocupar una

⁴⁹ Idem. p. 155.

⁵⁰ Idem. p. 157.

gubernatura local duraba en su cargo de uno a cinco años, los frailes y curas servían durante largos periodos. Ejemplo de lo mismo, tenemos el siguiente caso:

72) 5 de octubre de 1638, ciudad de México. A petición del pueblo de Cuautitlán, provincia de Puebla, de que el clero local no intervenga en las elecciones del lugar, el virrey expide una carta que incorpora el texto de la ordenanza virreinal del 13 de enero de 1622, al respecto.⁵¹

Con relación a los tributos, se presentó en el año de 1628, el siguiente litigio:

147) 31 de agosto de 1628, ciudad de México. El pueblo de Cholula dirige una petición al virrey, afirmando que ha entregado documentos sobre la demanda de Manuel Pérez Luján por 1400/ como valor del tributo del maíz que compró en real subasta veinticinco años antes, pero que no hizo nada por cobrar durante veinte años. El juez del lugar está moviéndose para vender propiedades comunales con objeto de satisfacer la demanda. El pueblo pide una revisión del virrey, ya que el caso está obstaculizando el cobro del tributo real que a la sazón se debe; pide, además, que el contralor real informe sobre el asunto. Habiendo pedido y examinado el informe del contralor real, y siguiendo la opinión de su asesor, el

⁵¹ Idem. p. 173.

virrey ordena al alcalde mayor de Cholula que envíe a su oficina todos los papeles relativos al caso y no hacer nada más hasta la decisión virreinal.⁵²

Por difícil que sea de creer, los indígenas gozaron de un gran número de privilegios los cuales fueron concedidos por la Corona poco a poco. Es curioso notar que los españoles, aunque no acuñado el término, tenían noción del derecho social, del derecho de las clases débiles. Es decir, los casos de viudas, huérfanos, e indígenas no sólo eran considerados graves sino que eran considerados importantes *per se* por tratarse de personas vulnerables. Uno de los privilegios más importantes era el de presunción de libertad que estableció la real cédula de 1553 dirigida a la Audiencia de México. Otro privilegio procesal era el de la *in integrum restitutio*, la cual era una institución romana de corte patrimonial, lo cual significaba para los indios que podían rendir prueba aún después de expirado el término probatorio; es decir, el fenómeno de la preclusión no operaba. Además, podían presentar documentos o prestar declaración y luego retractarse, e incluso prestar confesión y desdecirse de lo expresado.

Aunados a estos privilegios, se puede decir también que, en materia penal, los delitos cometidos por los indios eran castigados con mayor benignidad que los cometidos por los españoles, y al revés, los cometidos contra indios debían ser reprimidos con mayor dureza según lo dispuso Felipe II del 19 de diciembre de 1593. Además operaba un privilegio general que era el que no se presumiera en ellos ni dolo ni engaño.⁵³

⁵² Idem. p. 217.

⁵³ DOUGNAC. Op. Cit. pp. 232-235.

Por otro lado, es obvio que esta institución no iba a librarse de algunas dificultades. Algunas de ellas eran inherentes al modo en que estaba organizado el sistema, algunas a la naturaleza de las culturas española e india como entonces existían, y algunas se derivaban de la propia naturaleza humana, y aún se les encuentra en los sistemas burocráticos de nuestra época. Se les puede clasificar como: 1) empleo de tiempo parcial; 2) función adicional, que llevaba al empleo de sustitutos y ayudantes; 3) negligencia; 4) colusión, y por último, 5) nueva corrupción, en forma de cargos impropios y excesivos.⁵⁴

Una parte importante del problema, y vemos que esta situación se da aún en la actualidad, surge con relación a la credibilidad y desconfianza de los campesinos que se enfrentaban a un sistema extranjero muy a menudo en un idioma que no podían entender, en una ciudad desconocida e imponente. En sus temores y timidez, fácilmente eran presa de hombres de buena labia.

1.4 Reflexión final

A manera de conclusión, podemos ver que esta última institución, a pesar de las anteriormente mencionadas, constituyó uno de los más grandes esfuerzos de los españoles por proteger a los indios. Si bien la misma sufrió de enormes dificultades, antes mencionadas, debemos reconocer que la misma resultó ser una de las más si no es que la más vanguardista de su época. La evolución de las instituciones protectoras de los indígenas que se da en este periodo, en la Nueva España, fue la más rápida a nivel mundial, y me atrevería a decir, hablando en términos relativos, que se ha dado hasta la

⁵⁴ BORAH. Op. Cit. p. 283.

fecha. Resalta el hecho de que potencias coloniales como Francia o Inglaterra nunca, durante estos siglos, se esmeraron tanto en producir legislaciones benefactoras de los nativos de sus colonias, Desgraciadamente, con la Constitución de Cádiz, durante el bienio liberal, el Juzgado General de Indios dejó de funcionar como tal, y es en 1814 que se restablece para desaparecer definitivamente en 1822 por decreto del 21 de febrero de ese año⁵⁵, dejando a los indios en un nuevo estado de indefensión y sujetos a una situación jurídica completamente distinta, lo cual se analizará en el capítulo tercero de la presente tesis.

⁵⁵ CRUZ. Op. Cit. p. 347.